

## INTERESES ORGANIZADOS EN LAS COMISIONES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL

*Organized Interests in the Permanent Committees of the Brazilian House  
of Representatives*

Ciro Antônio da Silva RESENDE  [cirosr@ufmg.br](mailto:cirosr@ufmg.br)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal de Minas Gerais

Envío: 2020-05-09

Aceptado: 2020-09-16

First View:

Publicación:

**RESUMEN:** Este artículo busca identificar qué actores estuvieron presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados de Brasil en las legislaturas 53 y 54. A partir de una estrategia de análisis descriptivo, se comprueba que el sistema de comisiones estuvo marcado por un amplio conjunto de aportes generados por la participación social. Sin embargo, existe una clara asimetría de poder, caracterizada por el desempeño predominante de sectores del gobierno.

*Palabras clave:* audiencias públicas; comisiones permanentes; Cámara de los Diputados de Brasil; intereses organizados

**ABSTRACT:** This article seeks to identify which actors were present at the public hearings of the permanent committees of the Brazilian House of Representatives in the 53rd and 54th legislatures. Taking a descriptive analytic strategy, it verifies that the committee system was marked by a wide set of inputs generated by social participation. However, there is a clear power asymmetry characterized by the dominant role of government sectors.

*Keywords:* hearings; legislative committees; Brazilian House of Representatives; organized interests

## 1. INTRODUCCIÓN

En Brasil, las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados se apuntan como espacios relevantes para el *lobbying* (Santos *et al.*, 2017). En esas arenas las audiencias públicas son un espacio central para la defensa de demandas de grupos de presión (Mancuso, 2007). Aunque esos eventos sean un mecanismo capaz de ampliar el acceso a las comisiones, este no se encuentra igualmente distribuido entre los intereses organizados. Resulta fundamental, entonces, indagar: ¿Qué actores estuvieron presentes en las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados en las legislaturas 53.<sup>a</sup> y 54.<sup>a</sup>?

Es importante resaltar que hay diversas otras actividades de *lobbying*. Sin embargo, las audiencias públicas aparecen como un importante tema para el estudio de la representación de intereses, porque generan un registro de los participantes y de las organizaciones/instituciones por ellos representadas. Además, esos eventos tienen su realización establecida en la Constitución Federal de 1988 y en el Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados. Constituyen un instrumento de participación y control de la sociedad civil en el proceso legislativo. La perspectiva adoptada toma la presencia en una audiencia pública como una oportunidad de presentar nuevas informaciones a los tomadores de decisión, marcar posiciones y dar a conocer la visión de grupos opositores, lo que puede, por consiguiente, ampliar la posibilidad de influencia. En esa dirección, este artículo busca identificar a los actores que representan intereses en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados.

Los datos, discutidos a partir de una estrategia descriptiva de análisis, derivan de la investigación «Dinero y política: la influencia del poder económico en el Congreso Nacional», desarrollada por el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Las informaciones se recibieron de la Cámara de los Diputados por medio de solicitud efectuada vía la Ley de Acceso a la Información. También se utilizaron los informes anuales de actividad de las comisiones, que publican, al final de cada sesión legislativa, las actividades desarrolladas.

El artículo está dividido en cuatro secciones, además de esta introducción y de las consideraciones finales. Inicialmente, se discute el marco teórico. Después, pasamos a la identificación, de modo agregado, de los intereses organizados activos en las audiencias públicas de las comisiones permanentes, presentando una clasificación para las organizaciones/instituciones que tuvieron presencias registradas. A continuación, la atención se dirige a los intereses organizados activos en cada arena del sistema de comisiones. La sección siguiente busca discutir la existencia, en Brasil, de un sistema híbrido de representación de intereses.

## 2. INTERESES ORGANIZADOS EN EL SISTEMA DE COMISIONES

En la literatura brasileña, una gran parte de los trabajos tiene como objetivo analizar cómo la representación de intereses dirige su atención a segmentos específicos, la mayor parte comerciales. Eso se ve, por ejemplo, en los estudios de Mancuso (2007) y Santos (2011), que se concentran en el análisis de la representación de intereses del sector industrial en la arena legislativa. Otros trabajos atienden a cuestiones específicas, como la ley de bioseguridad (Taglialegna y Carvalho, 2006) y el proceso de regulación de la publicidad de alimentos (Baird, 2016). Por el contrario este artículo desarrolla un esfuerzo más ancho de mapeo

de grupos de interés en el sistema político brasileño, en la línea de lo que hicieron Aragão (1994), Santos (2014) y Cesário (2016).

En ese sentido, vale la pena destacar el análisis de Thomas y Gozetto (2014), que presentan una visión general sobre el escenario actual de los grupos de interés en Brasil. Entre los hallazgos de los autores, se puede destacar: «The system has made significant advances under democratic rule, including considerable expansion in both the number and range of interests operating in Brasília as well as a broader range of strategies and tactics»<sup>1</sup> (Thomas y Gozetto, 2014, p. 236).

En lo que se refiere a los estudios legislativos, se observa la existencia de trabajos que llaman la atención sobre el rol de las comisiones en el Congreso brasileño, que aún nos falta comprender mejor. Eso queda más explícito si se toma el abordaje del tema en la literatura internacional como parámetro de comparación. En este, los *committees* son variables institucionales presentes en miles de estudios y fundamentales para que se avance en el conocimiento de diversos resultados políticos.

Entre esos estudios, Shepsle y Weingast (1987) buscan presentar las fundaciones institucionales del poder de las comisiones, destacando su actuación como *gatekeepers* en sus jurisdicciones, como repositorios de *expertise* en políticas y como controladoras de la agenda en sus dominios de política. Weingast y Marshall (1988), en cambio, presentan una teoría de las instituciones legislativas, arrojando luz sobre costos transaccionales. Los autores muestran cómo el sistema de comisiones limita los tipos de coaliciones que se pueden formar alrededor de un *issue* particular. Ya Groseclose y King (2001), evaluando las teorías informacional, de los beneficios distributivos, del gobierno partidario y de la rivalidad bicameral, consideran todas ellas dotadas de relevancia, porque la creación y la persistencia de variados hechos institucionales se relacionan con distintos mecanismos de esfuerzo o experiencias históricas.

La relevancia del sistema de comisiones también aparece en Epstein y O'Halloran (1997), que presentan un abordaje de costo de transacción sobre el proceso de *policymaking*, aprovechando un modelo teórico de juego en el que el Congreso decide si delega en una agencia del Ejecutivo o si hace política internamente. En el modelo formal presentado, las comisiones del Congreso son señaladas como jugadores relevantes, al lado del diputado mediano del Congreso, del presidente y de agencias del Poder Ejecutivo.

No tener en cuenta entonces la importancia de las comisiones tiene también implicaciones para el análisis de las actividades de los grupos de interés, que vuelven, en gran parte, al Legislativo, espacio de actuación política cada vez más disputado (Diniz y Boschi, 1999; Santos, 2014). Espacio que se revigora, en el caso brasileño, con el proceso de redemocratización (Aragão, 1994). A ese respecto, algunos autores demuestran que las comisiones son *loci* a los cuales se dirige gran parte del trabajo de esos grupos (Santos, 2011).

En esas arenas, las audiencias públicas son un espacio central para la defensa de demandas de grupos de presión (Mancuso, 2007), por medio del cual existe la oportunidad de presentar informaciones a los tomadores de decisión, establecer contactos con otros grupos y demarcar preferencias. La perspectiva con la cual se trabaja asume que el acceso a las

1. «El sistema ha hecho avances significativos bajo la regla democrática, incluso la expansión en número y en alcance de los intereses que operan en Brasília, así como un rango más amplio de estrategias y tácticas».

audiencias públicas está asociado a oportunidades de participación en el proceso decisorio y, por lo tanto, a oportunidades de intercambiar recursos e informaciones y de constituir acuerdos colectivos y coaliciones.

Se debe señalar todavía que se opta, en este artículo, por el uso de la expresión «intereses organizados». Con ella, es posible abarcar las participaciones registradas en los eventos en estudio, adoptándose, así, una estrategia semejante a aquella que se encuentra en Scholzman y Tierney (1986). Los autores, como afirman Baumgartner y Leech (1998, p. 28), «are careful to use the term ‘organized interests’ because they want to include organizations such as corporations, hospitals, and others that do not have members, as well as membership organizations»<sup>2</sup>.

### 3. ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES/INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

Para la realización de este artículo, se utilizan datos obtenidos durante el proyecto de investigación «Dinero y política: la influencia del poder económico en el Congreso Nacional», desarrollada por el Ipea. Las informaciones de audiencias públicas fueron recibidas de la Cámara de los Diputados, por medio de una solicitud vía la Ley de Acceso a la Información. Al cuerpo técnico de la Casa se le solicitó el envío de informaciones de todas las audiencias públicas realizadas en el ámbito de las comisiones permanentes, destacando los nombres de los participantes y de las organizaciones/instituciones que representaban.

En el banco de datos originalmente recibido, la variable «pauta» contenía, para cada audiencia pública, un conjunto de informaciones variadas. A partir de entonces, se realizaron los siguientes procedimientos: (i) a fin de desglosar esas informaciones presentes en una única célula del banco, se emprendió, manualmente, la inserción de algunos caracteres en la variable pauta con el fin de indicar lo que fuera tema, solicitante, participante y organización/institución representada; (ii) se realizó el proceso de desglose de las informaciones, lo que se dio de manera automatizada, por medio del software R; (iii) con los datos desglosados, se pasó a una extensa revisión de las informaciones, con el fin de verificar si el proceso automatizado, que dependió totalmente de la tarea manual previa de insertar caracteres, había implicado errores: se hizo un primer proceso de cotejo de los datos, comparando el banco original enviado por el cuerpo técnico de la Cámara de los Diputados y el banco utilizado para atender a los fines de la presente investigación llamando la atención la ausencia de cualquier estándar, entre las comisiones permanentes, en la divulgación de las informaciones; (iv) se optó por una segunda estrategia de cotejo de los datos, ahora a partir de los informes anuales de actividades de las comisiones permanentes; (v) con los datos recolectados, se emprendió un proceso de estandarización de los nombres de las organizaciones/instituciones, puesto que eran distintas las grafías constantes para una misma organización, siendo posible observar también la ocurrencia de errores de ortografía.

2. «Son cautelosos en usar el término ‘intereses organizados’ porque quieren incluir organizaciones como corporaciones, hospitales y otras que no tienen miembros, así como organizaciones con asociados».

Presentados, por lo tanto, los datos movilizados en la investigación y el proceso de tratamiento de los mismos, es necesario destacar que, para el estudio de la actuación de intereses organizados en audiencias públicas realizadas en la Cámara de los Diputados, en las legislaturas 53.<sup>a</sup> y 54.<sup>a</sup> (febrero de 2007 a enero de 2015), 5 comisiones no son consideradas porque se crearon durante o después del periodo analizado o se disolvieron durante el referido periodo, o que alteraron el ámbito de sus jurisdicciones. En el análisis se consideran las siguientes comisiones permanentes:

- a) Comisión de Agricultura, Pecuaria, Abastecimiento y Desarrollo Rural (CAPADR);
- b) Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía (CCJC);
- c) Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI);
- d) Comisión de Defensa del Consumidor (CDC);
- e) Comisión de Desarrollo Económico, Industria, Comercio y Servicios (CDEICS);
- f) Comisión de Derechos Humanos y Minorías (CDHM);
- g) Comisión de Desarrollo Urbano (CDU);
- h) Comisión de Educación (CE);
- i) Comisión de Fiscalización Financiera y Control (CFFC);
- j) Comisión de Finanzas y Tributación (CFT);
- k) Comisión de Integración Nacional, Desarrollo Regional y de Amazonia (CINDRA);
- l) Comisión de Legislación Participativa (CLP);
- m) Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CMADS);
- n) Comisión de Minas y Energía (CME);
- o) Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional (CREDN);
- p) Comisión de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado (CSPCCO);
- q) Comisión de Seguridad Social y Familia (CSSF);
- r) Comisión de Trabajo, de Administración y Servicio Público (CTASP);
- s) Comisión de Turismo (CTUR);
- t) Comisión de Vialidad y Transportes (CVT).

Entre 2007 y 2015 se registraron 13.725 participaciones en las audiencias públicas promovidas por esas comisiones, número que corresponde a 3.675 organizaciones/instituciones diferentes. Frente a esos datos, se puede esperar que un conjunto de actores haya registrado números elevados de participaciones, lo que hace esencial que sea identificado.

La estrategia analítica utilizada para discutir las participaciones pasa, en primer lugar, por presentar a las organizaciones/instituciones más actuantes. Esas han sido, más adelante, clasificadas<sup>3</sup> en una tipología que las distingue en tres categorías principales: Estado, Sociedad, y Otros. El debate se dirige, en las primeras secciones, a la actuación de los actores estatales y, después, focaliza las participaciones provenientes de la sociedad. La Tabla A1 en el Anexo presenta las 100 organizaciones/instituciones con el mayor número de participaciones.

3. La clasificación aquí utilizada es una adaptación de la utilizada por Santos (2014) para analizar las organizaciones/instituciones presentes en el registro de la Primera Secretaría de la Cámara de Diputados. Cabe señalar que existen, en la literatura, otras posibilidades de clasificación de los intereses organizados.

Llama la atención el expresivo número de participaciones representado por esas 100 organizaciones/instituciones: 5.862 o 42,7 % del total. Eso significa que, mientras 100 actores respondieron por el 42,7 % de las participaciones, otros 3.575 actores fueron responsables del 53,7 %. Los números indican, por lo tanto, concentración de las participaciones en un pequeño número de actores. Hay, todavía, un 3,6 % de participaciones sin registro de una organización/institución representada.

Además, queda claro que hubo predominio de participación del sector público. Entre las 10 organizaciones/instituciones más participativas, no hay una que venga de la sociedad: la Confederación Nacional de Agricultura (CNA) aparece como el 11.º autor más actuante. En ese sentido, los ministerios han presentado números expresivos de participaciones, pudiendo destacarse a los cuatro con actuación más intensa: Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda y Ministerio del Medio Ambiente. La Tabla 1, en la que figuran las participaciones a partir de categorías en las que han sido clasificadas las organizaciones/instituciones, refuerza esa actuación destacada de los ministerios.

Como ya se ha apuntado, se adopta una tipología con tres categorías principales y sus subdivisiones: Estado (Ministerios<sup>4</sup>; Ejecutivo y Legislativo subnacionales<sup>5</sup>; departamentos, fundaciones, institutos y superintendencias; órganos de control<sup>6</sup>; agencias reguladoras; instituciones de enseñanza<sup>7</sup>; Legislativo<sup>8</sup>; empresas públicas; instituciones financieras; consejos; tribunales; otros), Sociedad (asociaciones libres<sup>9</sup>; representación sindical<sup>10</sup>; organizaciones no gubernamentales, fundaciones e institutos; representación profesional<sup>11</sup>; movimientos sociales, redes y articulaciones de entidades; centrales sindicales; consejos; otros) y Otros (empresas privadas; empresas de economía mixta<sup>12</sup>; organizaciones internacionales<sup>13</sup>; instituciones de enseñanza<sup>14</sup>; instituciones financieras<sup>15</sup>; cooperativas; otros<sup>16</sup>).

4. Ministerios, Secretarías con estatus ministerial y órganos de la estructura de la Presidencia de la República con estatus ministerial.

5. Gobiernos estatales y municipales, órganos a ellos vinculados, Asambleas legislativas y Cámaras municipales.

6. Órganos del Ministerio Público, Tribunales de Cuentas y órganos de control interno.

7. Universidades federales y estatales e institutos federales de educación.

8. Representaciones de la propia Cámara de los Diputados, del Senado y de frentes parlamentarios.

9. Organizaciones privadas de representación de sectores específicos.

10. Sindicatos, federaciones y confederaciones.

11. Consejos federales y regionales de representación de categorías profesionales.

12. Incluso considerando la participación del poder público en su composición, se opta por tratar a las empresas de economía mixta por separado de la categoría Estado.

13. Organismos internacionales y órganos de representación de otros países.

14. Instituciones privadas de enseñanza e instituciones de enseñanza extranjeras.

15. La categoría incluye instituciones financieras privadas y aquellas constituidas como sociedades de economía mixta.

16. Categoría residual, que también se hace presente para organizaciones/instituciones clasificadas como Estado y Sociedad. Se debe destacar que un número expresivo de participaciones ha sido incluido en esa categoría, sobre todo en el ámbito de la Sociedad. Tal hecho se justifica por la dificultad de encontrar informaciones acerca de muchas organizaciones/instituciones, lo que imposibilitó una clasificación más cuidadosa.

TABLA 1. ORGANIZACIONES/INSTITUCIONES PARTICIPANTES  
EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

		CANTIDAD DE PARTICIPACIONES	PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES
Estado	Ministerios	2.598	18,9
	Ejecutivo y Legislativo subnacionales	913	6,6
	Departamentos, fundaciones, institutos y superintendencias	758	5,6
	Órganos de control	480	3,5
	Agencias reguladoras	475	3,5
	Instituciones de enseñanza	338	2,5
	Legislativo	269	1,9
	Empresas públicas	191	1,4
	Instituciones financieras	156	1,1
	Consejos	149	1,1
	Tribunales	67	0,5
	Otros	363	2,6
Suma de participaciones del Estado		6.757	49,2
Sociedad	Asociaciones libres	1.633	11,9
	Representación sindical	1.599	11,6
	Organizaciones no gubernamentales, fundaciones e institutos	573	4,2
	Representación profesional	326	2,4
	Movimientos sociales, redes y articulaciones de entidades	250	1,8
	Centrales sindicales	188	1,4
	Consejos	151	1,1
	Otros	654	4,8

		CANTIDAD DE PARTICIPACIONES	PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES
Suma de participaciones de la Sociedad		5.374	39,2
Otros	Empresas privadas	512	3,7
	Empresas de economía mixta	139	1,0
	Organizaciones internacionales	132	1,0
	Instituciones de enseñanza	96	0,7
	Instituciones financieras	72	0,5
	Cooperativas	38	0,3
	Otros	114	0,8
Suma de participaciones de Otros		1.103	8,0
Sin registro		491	3,6
Suma total		13.725	100

Fuente: Cámara de los Diputados. Elaboración propia.

Las participaciones de la categoría Ministerios corresponden a un 18,9 % del total. Ese número indica una fuerte presencia de representantes de esos órganos, que están subordinados a la Presidencia de la República. Ese resultado va en la misma dirección de lo hallado para comisiones específicas, citando a la CDU, en la que Vieira (2009) visualiza amplia participación de órganos del sector público. Entre los representantes de los ministerios presentes en las audiencias públicas, se encontraron, en algunos eventos, los propios ministros del Estado, lo que refuerza la afirmación de Andrade y Coutinho (2016), que dicen que las comisiones optan por hacer una invitación, y no una convocatoria, a los ministros, posibilitando así la realización de una audiencia pública con la presencia de esas autoridades.

También se verifica la ocurrencia de un 6,6 % de participaciones de representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo subnacionales. De esa forma, pese el predominio de organizaciones e instituciones de carácter nacional entre los actores más presentes, las participaciones de representantes del sector público de entes estatales y municipales no se pueden ignorar. Posiblemente estén asociadas al debate de temas locales, lo que, sin embargo, se debe investigar mejor.

Además, figura un número expresivo de participaciones de departamentos, fundaciones, institutos y superintendencias (5,6 %), destacándose la actuación del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y del Departamento de Policía Federal. Los Órganos de control, por su parte, respondieron a un 3,5 % de las participaciones, siendo el Ministerio Público Federal (MPF); el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), órgano auxiliar del Poder Legislativo, y la Contraloría General de la Unión (CGU), órgano conectado al Poder Ejecutivo, ejemplos prominentes. A ese respecto, es fundamental



destacar el protagonismo creciente asumido por órganos de control en el proceso legislativo (Santos, 2014), lo que confirma el protagonismo de esos actores en el sistema político brasileño como un todo. En esa dirección, Arantes (2015, p. 28) afirma que:

[e]l Ministerio Público y la Policía Federal presentan intereses propios, de afirmación institucional, y se lanzan a la conquista de funciones y prerrogativas en el espacio legal y político de la democracia; profesan valores y se involucran en la construcción de una misión institucional capaz de unir a sus integrantes y de justificar su relevancia vis-à-vis con las demás organizaciones.

Todavía sobre el sector público, destacan las agencias reguladoras, que representan un 3,5 % de la suma de las participaciones. Muchas instituciones de enseñanza también han actuado en audiencias públicas (2,5 %).

En la Tabla A1, se puede visualizar que la Cámara de los Diputados es la quinta institución más participativa, lo que se refiere, en gran medida, a la presencia de diputados de otras comisiones de la Casa y de miembros del cuerpo técnico, como la Consultoría Legislativa. Esas participaciones incluyen también diputados de la propia comisión cuando ellos fueron explícitamente indicados como expositores de la audiencia pública, lo que le ha ocurrido constantemente al relator de la materia sobre la cual versó el debate. Por fin, entre organizaciones e instituciones del ámbito estatal, se deben registrar las participaciones de empresas públicas (1,4 %), instituciones financieras (1,1 %), consejos (1,1 %) y tribunales (0,5 %).

El análisis de los datos señalados permite algunas reflexiones. En primer lugar, Vieira (2009) afirma que la audiencia pública permite que el parlamentario tenga un mejor acceso al Ejecutivo. En ese sentido, el alto número de participaciones de órganos de ese poder parece corroborar la afirmación del autor. Hay, por lo tanto, en el espacio de las comisiones permanentes, representantes de las múltiples estructuras del Ejecutivo, que tienen informaciones privilegiadas relativas a las consecuencias de las políticas públicas. Vale aquí resaltar lo que apunta Moe (2006), para quien la información es la fuente del poder burocrático, indicando la existencia de ventajas asociadas a la participación de burócratas públicos en relación a otros ciudadanos. Así, es posible problematizar un aspecto apuntado por Santos y Almeida (2005), que se refiere al potencial de las audiencias públicas como mecanismo de recogida de informaciones alternativas a las del gobierno. Es cierto que eso ocurre, sin embargo, los números parecen sugerir que incluso ante otras alternativas reglamentarias como los requerimientos de información, los parlamentarios también utilizan las audiencias públicas para obtener acceso a informaciones del gobierno. Frente a ese resultado, la audiencia pública puede, todavía, pensarse como un mecanismo relevante por el cual el Legislativo ejerce su función fiscalizadora. Añádase el hecho de que esos eventos logran publicitar el debate, proyectando posiciones tanto en el Congreso como en la sociedad, dando visibilidad a posibles conflictos y concordancias. Con eso, las audiencias públicas se pueden pensar como instrumentos de presión política.

#### 4. INTERESES ORGANIZADOS EN CADA ARENA DEL SISTEMA DE COMISIONES

La discusión previamente presentada se aclara cuando la atención se dirige hacia las organizaciones/instituciones presentes en cada comisión permanente, pudiéndose percibir una

nítida correspondencia entre los campos temáticos de las comisiones y las jurisdicciones de los órganos estatales presentes en cada una de ellas. El Anexo<sup>17</sup> presenta a los actores con el mayor número de participaciones en cada arena.

En ese sentido, en la CAPADR, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento ha sido el actor con el mayor número de participaciones y el Ministerio del Desarrollo Agrario, el cuarto. En la CCJC, comisión responsable del análisis de constitucionalidad y juridicidad de las materias, el Ministerio de la Justicia fue el tercer actor más actuante. A su vez, la CCTCI registró como sus instituciones más participativas la agencia reguladora y los ministerios con jurisdicciones más relacionadas con ella: la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel), el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de las Comunicaciones. En la CDC, el Ministerio de la Justicia fue el actor más actuante, seguido por dos agencias reguladoras: Anatel y la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa). La actuación de dichas agencias, cuyo objetivo es «garantir o equilibrio entre las empresas reguladas, los consumidores y el gobierno, de forma imparcial»<sup>18</sup> (Silva, 2012, p. 972), es un resultado esperado para la CDC, arena que tiene como campo temático la defensa del consumidor.

Cuando la atención se vuelve hacia la CDEICS, se ven como instituciones más actuantes el Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y el Ministerio de Hacienda, siendo el Banco Central de Brasil (Bacen) el cuarto actor en participaciones. Las audiencias públicas de la CDHM, a su vez, registraron gran actuación de la Secretaría de Derechos Humanos y del MPF. En la CDU, las dos instituciones más presentes fueron las carteras ministeriales más directamente relacionadas con el desarrollo urbano: Ministerio de las Ciudades y Ministerio del Medio Ambiente. En la CE, por su parte, el número de participaciones contabilizado por el Ministerio de Educación fue más que el triple del número registrado para la segunda organización más actuante.

La CFFC tuvo una actuación significativa de órganos de control y vinculados a cuestiones financieras. Las instituciones más participativas fueron TCU, Bacen, CGU y Ministerio de Hacienda. En la CFT, el Ministerio de Hacienda y el Bacen presentaron el más grande número de participaciones, siendo actores extremadamente relevantes en la comisión dedicada al análisis de la adecuación financiera y presupuestaria de las proposiciones. En la CINDRA, los actores con más mayor número de participaciones fueron del sector público: Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Integración Nacional, Ibama y Fundación Nacional del Indio (Funai). En la CLP, la propia Cámara de los Diputados fue la institución con más participaciones. En la CMADS, por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ibama y el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) fueron los actores más actuantes.

En la CME, las instituciones más participativas fueron el ministerio y las agencias reguladoras más directamente relacionados con la finalidad temática de la comisión: Ministerio de Minas y Energía; Agencia Nacional de Energía Eléctrica (Aneel), y Agencia Nacional de

17. Todos los estudios emprendidos que asumen cada comisión permanente de manera separada consideran las participaciones en audiencias públicas realizadas en su ámbito y en los gobiernos conjuntos en los cuales la referida comisión haya participado.

18. «Asegurar el equilibrio entre las empresas reguladoras, los consumidores y el gobierno, de manera imparcial».

Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP). La CREDN registró como actores más presentes en sus audiencias públicas tres ministerios: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia. En la CSPCCO, el mayor número de participaciones se registró para el Ministerio de la Justicia, la Policía Federal y la Policía Rodoviaria Federal.

En la CSSF, el Ministerio de Salud y la Anvisa fueron los actores más presentes en las audiencias públicas. Considerando el ámbito ampliado de esa comisión, que trata de seguridad social, también se debe destacar la actuación del Ministerio de Seguridad Social. En la CTASP, comisión que tiene bajo su jurisdicción cuestiones relativas al trabajo y al servicio público, dos ministerios se destacaron: el Ministerio del Trabajo y Empleo fue el actor con mayor número de participaciones y el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el tercero. En la CTUR, el Ministerio de Turismo fue el actor más presente, seguido por el Ministerio de Deporte. Aquí se debe destacar que, hasta 2014, la comisión se llamaba Comisión de Turismo y Deporte. Por fin, en la CVT, también se observaron participaciones intensas de órganos del sector público ligados al campo temático y a las áreas e actividad de la comisión: Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) y Ministerio de los Transportes.

Esos datos indican que, además de la característica correspondencia entre el portafolio ministerial y el sistema de comisiones de la Cámara de los Diputados (Inácio y Rezende, 2015), hay, en el ámbito de las audiencias públicas de las comisiones permanentes, una correspondencia entre la jurisdicción de las comisiones y el ámbito de actuación de los órganos del sector público, destacando la estructura ministerial. Según Inácio y Rezende (2015), la expansión del sistema de comisiones, que se ha vuelto más especializado, amplió la posibilidad de monitorización parlamentaria de los ministerios. La invitación a los representantes de los ministerios para participar en audiencias públicas se puede ver como una forma de ejercicio de esa monitorización, permitiendo al diputado miembro de una comisión acceder más fácilmente a informaciones del Ejecutivo. La alta presencia de órganos del sector público en las audiencias públicas crea también una oportunidad para los representantes de intereses organizados de la sociedad, que logran establecer una interlocución con los representantes de esos órganos cuyo acceso directo no es simple.

De esa forma, si, por un lado, está la indicación de que las audiencias públicas permiten a los parlamentarios mejorar el acceso al Ejecutivo (Vieira, 2009), debe quedar claro que, por otro, existe una invitación a representantes de órganos del sector público, no siendo, por lo tanto, obligatoria la participación en esos eventos. Sin embargo, los datos demuestran un elevado número de participaciones del sector público, principalmente del Poder Ejecutivo Federal. Esos números, aquí, se interpretan también como un indicativo de la importancia del Poder Legislativo, puesto que «os ministérios e demais órgãos de Estado [...] não mobilizariam recursos humanos e não canalizariam energia para o parlamento se aquela arena não tivesse alguma relevância no processo decisório»<sup>19</sup> (Santos, 2014, p. 28).

El punto sobre el que Santos (2014) llama la atención se refiere a la necesidad de que el gobierno actúe en el Legislativo, además de simplemente contar con los líderes de su base, a fin de evitar, entre otras cosas, que sus proposiciones sean sustancialmente modificadas. En

19. «Los ministerios y demás órganos de Estado [...] no movilizarían recursos humanos y tampoco canalizarían energía hacia el parlamento si esa arena no tuviera relevancia en el proceso decisório».

ese sentido, resulta evidente que los órganos del sector público son actores relevantes en una disputa permanente por influencia en el proceso legislativo. Hay, por lo tanto, en la esfera estatal, actores y organizaciones que emprenden acciones de *lobbying* a lo largo del proceso de producción de políticas públicas (Mancuso y Gozetto, 2012), en el que el Legislativo es una arena imprescindible. Así, los resultados encontrados aquí convergen con los presentados por Santos (2014, p. 27) cuando analizó los registros de la Primera Secretaría de la Cámara de los Diputados: «A presença de assessores parlamentares dos ministérios e dos órgãos de controle são os números preponderantes e sugerem um ambiente político no qual os interesses organizados da sociedade atuam sob forte escrutínio e acompanhamento de diferentes setores do governo»<sup>20</sup>.

Es fundamental, todavía, identificar la actuación de intereses organizados de la sociedad presentes en las audiencias públicas, siendo ese el objeto de la próxima sección.

## 5. SISTEMA HÍBRIDO DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES

Los datos presentados en la Tabla A1 demuestran que, entre las 100 organizaciones/instituciones más presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes, están también representantes de intereses organizados de la sociedad. Se puede destacar la actuación de la CNA, de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB) y de la Confederación Nacional de Industria (CNI), respectivamente la 11.<sup>a</sup>, la 14.<sup>a</sup> y la 20.<sup>a</sup> organizaciones más presentes. Para listar solamente los intereses organizados provenientes de la sociedad, se presenta la Tabla 2, en la que figuran las 50 organizaciones con el mayor número de participaciones.

Conocer cuáles son esas organizaciones es fundamental, puesto que el Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados (RICD), en su artículo 255, prevé que las comisiones puedan realizar reuniones de audiencia pública con entidades de la sociedad civil con el objetivo de instituir las materias legislativas en trámite. Además de CNA, OAB y CNI, se puede destacar la participación de las siguientes organizaciones: Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo (CNC); Central Única de los Trabajadores (CUT); Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura (Contag); Consejo Federal de Medicina (CFM); Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión (Abert); Confederación Nacional de Municipios (CNM), y Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB). Se observa intensa participación de organizaciones de representación sindical, así como de organizaciones de representación profesional y de asociaciones.

Se verifica, todavía, a pesar de un predominio de órganos del Estado entre los actores más actuantes en las audiencias públicas, que muchos intereses organizados de la sociedad están presentes en la arena legislativa. Según la clasificación previamente presentada, 5.374 participaciones se refieren a intereses organizados de la sociedad, lo que corresponde a un 39,2 % del total.

20. «La presencia de asesores parlamentarios de los ministerios y de los órganos de control son los números preponderantes y sugieren un ambiente político en el que los intereses organizados de la sociedad actúan bajo fuerte escrutinio y seguimiento de diferentes sectores del gobierno».

TABLA 2. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD MÁS ACTUANTES  
EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN		N
1	Confederación Nacional de Agricultura	111	26	Unión Nacional de Estudiantes	22
2	Orden de los Abogados de Brasil	104	27	Asociación de Magistrados Brasileños	21
3	Confederación Nacional de Industria	84	28	Colectivo Brasil de Comunicación Social	21
4	Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	63	29	Confederación Nacional de Trabajadores en Educación	21
5	Central Única de los Trabajadores	59	30	Consejo Nacional de Secretarios de Educación	21
6	Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura	47	31	Sindicato Nacional de Auditores Fiscales de la Recaudación Federal de Brasil	20
7	Consejo Federal de Medicina	45	32	Asociación Brasileña de Supermercados	19
8	Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión	41	33	Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud	19
9	Confederación Nacional de Municipios	39	34	Instituto de Estudios Socioeconómicos	19
10	Organización de las Cooperativas Brasileñas	34	35	Sindicato Nacional de las Empresas de Telefonía y de Servicio Móvil Celular y Personal	19
11	Fuerza Sindical	31	36	Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Crédito y Servicios	18
12	Instituto Brasileño de Defensa al Consumidor	31	37	Asociación Brasileña de Radiodifusores	18
13	Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación	31	38	Confederación Nacional de Trabajadores de Servicio Público Federal	18
14	Asociación Médica Brasileña	30	39	Comité Olímpico Brasileño	17
15	Plataforma Dhesca Brasil	30	40	Foro Nacional por la Democratización da la Comunicación	17

ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN		N
16	Unión General de los Trabajadores	29	41	SOS Mata Atlántica	17
17	Asociación Brasileña de Defensa al Consumidor	26	42	Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior	16
18	Federación Brasileña de Bancos	26	43	Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía	16
19	Nueva Central Sindical de Trabajadores	26	44	Consejo Nacional de Secretarios de Salud	16
20	Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil	25	45	Frente Nacional de Alcaldes	16
21	Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil	25	46	Greenpeace	16
22	Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social	23	47	Federación Nacional de los Policías Federales	15
23	Asociación Nacional de Magistrados de Justicia del Trabajo	23	48	Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileira	14
24	Consejo Federal de Psicología	22	49	Federación de Industrias del Estado de São Paulo	14
25	Sindicato Nacional de los Auditores Fiscales de Trabajo	22	50	Federación de Sindicatos de Trabajadores Técnicos Administrativos en Instituciones de Enseñanza Superior Públicas de Brasil	14

Fuente: Cámara de los Diputados. Elaboración propia.

Muchas organizaciones de la sociedad presentaron altos números de participación, indicando la existencia de representantes de intereses fuertemente comprometidos en influenciar el proceso decisorio en el sentido de sus demandas. Se vuelve interesante, entonces, verificar aquellas organizaciones de la sociedad más presentes en cada comisión permanente, lo que también se puede ver en el Anexo. En esta línea, hay estudios sobre el Congreso estadounidense conocidos como *the policy approach* y que, según Baumgartner y Leech (1998), se caracterizan por ver la actuación de los grupos como parte de subgobiernos, actuando como unidades de input con mucha influencia en su área específica.

Los datos indican clara correspondencia entre las áreas de actividad de las comisiones y los campos temáticos de las organizaciones de la sociedad presentes en cada una de ellas. En la CAPADR, que trata de cuestiones concernientes a la agricultura, ganadería y desarrollo

rural, se destaca la presencia de organizaciones de representación sindical: de un lado, la representante de los productos rurales y, de otro, la representante de los trabajadores de la agricultura. La CNA fue la segunda organización en número de participaciones en la comisión, mientras que Contag ha sido la quinta. Se puede nombrar también la significativa presencia de la OCB, sexta organización en participaciones. En la CCJC, la OAB ha sido la entidad más participativa, destacándose, todavía, la CNI y la Asociación de Magistrados Brasileños (AMB), que fueron el segundo y el cuarto actores más presentes. A su vez, la CCTCI registró a la Abert como la cuarta organización en número de participaciones. Se destacan, también, el Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC), la Asociación Brasileña de Radiodifusores (Abra) y el Colectivo Brasil de Comunicación Social (Intervozes), que fueron, respectivamente, el quinto, el séptimo y el octavo actores más presentes.

En la CDC, cuyo campo temático se refiere a la defensa al consumidor, las más altas participaciones de organizaciones de la sociedad vinieron de entidades vinculadas a la jurisdicción de la comisión: el Instituto Brasileño de Defensa al Consumidor (Idec) fue la cuarta organización más actuante; la Asociación Brasileña de Defensa del Consumidor (Proteste), la quinta. En la CDEICS, arena que analiza cuestiones vinculadas al desarrollo económico, industria, comercio y servicios, destacan las confederaciones nacionales que representan a los sectores comercial e industrial: la CNC fue la cuarta organización más presente, seguida por la CNI. La representación de trabajadores también se ha registrado, siendo la CUT la sexta organización en número de participaciones. En la CDHM, la Plataforma de Derechos Humanos (Dhesca Brasil), que es una red de organizaciones de la sociedad civil, fue el tercer actor más actuante; el octavo fue la OAB.

En la CDU, cuya actividad se refiere al desarrollo urbano, la CNM fue la quinta organización más participativa, apareciendo en la novena posición el Foro Nacional de Secretarios de Habitación y Desarrollo Urbano (FNSH DU) y el Frente Nacional de Alcaldes (FNP). La CE registró elevadas participaciones de algunas organizaciones de la sociedad, destacándose en la segunda posición la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime) y en la cuarta posición, la Confederación Nacional de Trabajadores en Educación (CNTE) y el Consejo Nacional de Secretarios de Educación (Consed). Entre las 20 organizaciones/instituciones más presentes en las audiencias públicas de la CFFC, no figuraron entidades de la sociedad civil, indicando que en esa arena el acceso está dificultado para intereses distintos de aquellos representados por órganos del Estado. El escenario registrado en la CFFC puede relacionarse con la tecnicidad de sus campos temáticos y áreas de actividad, entre los cuales figuran, conforme el RICD, la rendición de cuentas del presidente de la República<sup>21</sup>, el seguimiento y la fiscalización financiera, contable y presupuestaria de la Unión y el examen de informes de actividades del TCU. No se trata, por lo tanto, de una comisión *stricto sensu*, porque no tiene bajo su jurisdicción un sector económico específico o una *policy arena* bien determinada. De esa forma, la CFFC se puede entender mejor como un órgano colegiado de apoyo al ejercicio del control externo, función constitucional de la cual es titular el Poder Legislativo.

21. La Constitución Federal de 1988, en su artículo 51, prevé la rendición de cuentas cuando esta no sea presentada al Congreso Nacional dentro de los 60 días tras la apertura de la sesión legislativa.



En la CFT, comisión responsable del análisis de la adecuación financiera o presupuestaria de las materias, así como en la CDEICS, se destacaron las confederaciones nacionales que representan a los sectores industrial y comercial: la CNI fue la tercera organización más participativa, seguida por la CNC. Aparece, en seguida, la Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Créditos y Servicios (Abecs). En la CINDRA, solamente una organización de la sociedad civil figura entre las 20 más presentes: Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña (Coiab). Por su parte, la CLP registró como tercera organización con más participaciones a la OAB, apareciendo, junto con la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB) y el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc). En la CMADS, que tiene bajo su jurisdicción cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la SOS Mata Atlántica fue la octava organización en número de participaciones, seguida por Greenpeace y la CNA.

En la CME, la participación de dos asociaciones se destaca: Asociación Brasileña de Distribuidoras de Energía Eléctrica (Abradee) y Asociación Brasileña de Grandes Consumidores Industriales de Energía y de Consumidores Libres (Abrace), que figuraron en la novena posición en términos de organizaciones más actuantes. Por su parte, la CREDN, comisión que trata de relaciones exteriores y defensa nacional, también parece ser una arena más cerrada para la participación de organizaciones de la sociedad: entre los 20 actores más actuantes, solamente la CNI, en la 20.<sup>a</sup> posición, es constante. En la CSPCCO, la OAB fue la cuarta organización con mayor número de participaciones, mientras la Asociación Nacional de Delegados de Policía Federal (ADPF) fue la sexta.

Por su parte, en la CSSF, arena que tiene bajo su jurisdicción la seguridad social, la tercera organización más actuante fue el CFM, siendo la Asociación Médica Brasileña y el Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (Conasems), respectivamente, el quinto y el sexto actores más participativos. En la CTASP, por lo que todo indica, el conflicto capital-trabajo se expresa intensamente, considerando la fuerte presencia de representantes tanto de empresarios como de trabajadores. La CUT fue la segunda organización más participativa en la comisión, siendo la CNI la cuarta y la CNC la quinta. Hubo, incluso, una significativa participación de otras dos centrales sindicales: la Fuerza Sindical aparece como séptimo actor en términos de número de participaciones, seguida por la Unión General de los Trabajadores (UGT).

Con relación a la participación de intereses organizados no provenientes del sector público, la CTUR registró como tercer actor más presente el Comité Olímpico Brasileño (COB). Aquí, se debe destacar que hasta 2014 esa comisión incluía cuestiones deportivas entre sus campos temáticos. Además, en la sexta posición, aparecen la Asociación Brasileña de Agencias de Viaje (Abav), la Asociación Brasileña de Industria y Hoteles (Abih), la Confederación Brasileña de Fútbol (CBF) y el Consejo Federal de Educación Física (Confef). Por fin, en la CVT, comisión dirigida hacia la apreciación de proposiciones en los campos de circulación y transporte, el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV) fue el 17.º actor en número de participaciones.

El análisis de las participaciones de organizaciones/instituciones en las audiencias públicas de las comisiones permanentes, otra vez más, deja claro que, en esas arenas, se hacen presentes actores estrechamente relacionados con los campos temático y áreas de actividad de cada jurisdicción de comisiones. Además, sea mirando hacia las organizaciones más participativas de forma general o al interior de cada comisión, se puede verificar la existencia



de un enfoque en las organizaciones de nivel nacional, las cuales tienen actuaciones más amplias. Eso es esperado, considerándose que el enfoque del presente estudio es una de las Cámaras del Poder Legislativo en el nivel federativo de la Unión, en la cual, en gran medida se discuten temáticas de interés nacional. Por cierto, muchos temas presentan un carácter más circunscripto y regionalizado, llevando a la arena legislativa representantes de gobiernos subnacionales y de entidades con actuación más localizada. Pero esas organizaciones, tomadas individualmente, no registraron números de actuación tan significativos cuanto las de enfoque nacional.

Los datos presentados llevan a otra importante discusión, referente a los estándares de relación entre Estado y sociedad pensados bajo la óptica corporativista o pluralista. En ese sentido, a partir de las organizaciones/instituciones más presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes, es posible verificar la existencia de una representación plural concomitante a la actuación de representación sindical. Analizando los datos de registro de la Primera Secretaría de la Cámara de los Diputados, Santos (2014) llega a conclusiones semejantes.

Frente a ese cuadro, Diniz y Boschi (2004) sugieren que los antiguos intereses organizados bajo el modelo corporativo pasaron a combinarse con nuevos grupos de intereses que asumen formatos más pluralistas, lo que implicó nuevos estándares de relación entre Estado y sociedad. Así, los análisis caracterizadores del sistema de representación de intereses brasileño tienden a considerarlo como un sistema híbrido, combinando elementos corporativistas –sobrevivientes del modelo antiguo– con la adición progresiva de prácticas pluralistas de influencia. Los números presentados en la Tabla 1 van en esa dirección, indicando una fuerte actuación de organizaciones del sistema corporativo, pero también una significativa participación de organizaciones extracorporativistas. En ese sentido, es importante especificar que las asociaciones denominadas corporativistas son aquellas que integran el sistema oficial de representación de intereses. Tal modelo, implementado por Getúlio Vargas en la década de 1930 y todavía persistente, está formado por sindicatos, federaciones y confederaciones, los cuales representan tanto a trabajadores como a empresarios. Por otro lado, las asociaciones denominadas extracorporativistas, aunque también representen intereses de trabajadores y empresarios, no integran el sistema oficial de representación de intereses (Santos *et al.*, 2017).

El ambiente que emerge a partir de los intereses organizados presentes en las audiencias públicas corrobora la existencia de un modelo híbrido de representación de intereses, con características tanto corporativistas como pluralistas. Así, por un lado, hay un gran número de centrales sindicales, confederaciones, federaciones y sindicatos presentes en la arena legislativa, pudiéndose destacar aquellas con mayor número de participaciones, nombrando a CNA, CNI, CNC, CUT y Contag. Como se presentó anteriormente, las organizaciones de representación sindical contabilizan 1.599 participaciones en el periodo analizado, lo que corresponde a un 11,6 % del total. A esto se añaden las 250 participaciones de centrales sindicales, equivalente al 1,8 % del total. Por otro lado, la representación de intereses por medio de asociaciones de libre constitución también figura en el Legislativo, como es el caso de la Abert y de la Asociación Médica Brasileña. Entre las organizaciones de la sociedad, son las asociaciones libres las que contabilizaron el mayor número de participaciones: 1.633, lo que corresponde a un 11,9 % del total. Sobre el concepto de asociaciones libres, se adopta aquí aquel propuesto por Santos (2014, p. 20): «São as organizações privadas (que reúnem

nacionalmente associações locais e regionais) que se constituem para representar setores específicos e que se organizam ‘por fora’ da representação sindical»<sup>22</sup>.

Una gran parte, por lo tanto, de los intereses organizados provenientes de la sociedad que se hacen actuantes en las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados es representada por organizaciones sindicales y asociaciones libres. La suma de las participaciones de asociaciones libres, organizaciones de representación sindical y centrales sindicales resulta en el significativo número del 25,3 % de la suma de las participaciones. Considerándose apenas las participaciones provenientes de la sociedad, esas organizaciones responden por un 64,8 %.

Debe llamarse la atención, en ese aspecto, sobre la centralidad de las organizaciones corporativistas que registraron muchas participaciones en las audiencias públicas<sup>23</sup>. Son, por lo tanto, actores relevantes, puesto que recibieron invitaciones para numerosos eventos, oportunidades en las cuales pudieron defender los intereses que representan. Eso refuerza el argumento según el cual persiste la estructura corporativa. Sobre eso, Thomas y Gozetto (2014) afirman que, incluso ante la pluralización de varios aspectos de la actividad de los grupos de interés, el sistema brasileño es una combinación de corporativismo y pluralismo. Diniz y Boschi (2004, p. 51), por su parte, apuntan que ocurrió «a montagem de um sistema híbrido e multipolar, marcado pela sobrevivência das organizações corporativas no interior de uma estrutura global cada vez mais complexa e diversificada, processo cujo cerne seria o fortalecimento da estrutura dual ao longo do tempo»<sup>24</sup>.

En esa dirección, Santos (2014, pp. 24-25) presenta una interpretación que se aplica a la discusión aquí emprendida:

[...] de um lado a manutenção das estruturas corporativistas oferece os elementos necessários para dotar os sindicatos, federações e confederações com lideranças de verdadeiros «empreendedores políticos» capazes de superar os dilemas de ação coletiva. De outro, a liberdade de associação e os aspectos econômicos levaram a uma diferenciação social cada vez maior, induzindo representação de interesses setorializados acentuando no pluralismo. Sindicatos e associações livres, portanto, devem ser vistos como dois lados de uma mesma moeda, que tem em uma de suas faces o corporativismo e na outra o pluralismo<sup>25</sup>.

22. «Son las organizaciones privadas (que reúnen nacionalmente asociaciones locales y regionales) que se constituyen para representar sectores específicos y que se organizan ‘por fuera’ de la representación sindical».

23. Hay un importante debate en la literatura que lanza luz sobre las diferentes formas que la representación asume en las sociedades contemporáneas. En Avritzer (2007, p. 444), por ejemplo, la cuestión orientadora es «seria essa proliferação de formas de representação social uma distorção do próprio funcionamento da representação ou seria apenas um caso entre muitos outros que tem servido para reelaborar a própria noção de representação?» («¿sería esa proliferación de formas de representación social una distorsión del propio funcionamiento de la representación o sería solamente un caso entre muchos otros que han servido para reelaborar la propia noción de representación?»).

24. «El montaje de un sistema híbrido y multipolar, marcado por la sobrevivencia de las organizaciones corporativas en el interior de una estructura global cada vez más compleja y diversificada, proceso cuyo meollo sería el fortalecimiento de la estructura dual a lo largo del tiempo».

25. «[...] de un lado el mantenimiento de estructuras corporativistas ofrece los elementos necesarios para dotar a los sindicatos, federaciones y confederaciones con liderazgo de verdaderos ‘empreendedores

En lo que se refiere a la centralidad de organizaciones corporativistas, Santos (2014) llama la atención sobre el mantenimiento de la contribución sindical, la cual aseguraría recursos para la organización y la movilización de intereses, facilitando la superación de los típicos problemas de acción colectiva. Aquí, viene una importante modificación en la legislación, que se dio posteriormente al periodo considerado en este trabajo. Se trata de la Ley 13.467/2017, conocida como reforma laboral, a partir de la cual la contribución sindical solamente podrá descontarse por el empleador mediante autorización previa y expresa del trabajador. Asociada a esa norma está la expectativa de una reducción en el número de sindicatos existentes, sugiriéndose también la necesidad de análisis futuros para verificar si las organizaciones colectivas van a mantener su intensa actuación en la arena legislativa, puesto que la actividad de representación de intereses demanda recursos.

Se debe resaltar, incluso, que, además de organizaciones del sistema corporativista y de asociaciones libres, otras organizaciones se han hecho frecuentemente presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados. Se pueden destacar aquellas de representación profesional, que registraron un 2,4 % de las participaciones, por ejemplo, OAB, CFM y Consejo Federal de Psicología (CFP). Además, la inserción de nuevos actores, como apuntan Thomas y Gozetto (2014), debe ser considerada, incluyéndose grupos que representan mujeres, cuestiones ambientalistas, intereses de derechos humanos, nuevos intereses religiosos (como evangélicos), derechos de los homosexuales, estudiantes, indígenas y sin-tierra. Ejemplos de grupos de esa naturaleza son la Plataforma Dhesca Brasil, la SOS Mata Atlántica y la Coiab. En ese sentido, a partir de los números agregados, es posible observar la participación de organizaciones aquí clasificadas como organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones e institutos (4,2 %), como movimientos sociales, redes y articulaciones de entidades (1,8 %) y consejos (1,1 %).

Los números presentados, por lo tanto, muestran que, durante las legislaturas 53.<sup>a</sup> y 54.<sup>a</sup>, el ambiente legislativo, especialmente el sistema de comisiones de la Cámara de los Diputados, estuvo marcado por un amplio conjunto de *inputs* generados por la participación social, caracterizando un ambiente que corrobora la tesis de un sistema de representación de intereses híbrido.

## 6. CONCLUSIONES

Este artículo, a partir de una estrategia descriptiva de análisis, ha buscado identificar cuáles actores se hicieron presentes en las audiencias públicas de las comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados, en las legislaturas 53.<sup>a</sup> y 54.<sup>a</sup>. La perspectiva utilizada asume que el acceso a las audiencias públicas está asociado a oportunidades de participación en el

---

políticos' capacitados para superar los dilemas de acción colectiva. De otro, la libertad de asociación y los aspectos económicos llevaron a una diferenciación social cada vez más grande, induciendo a la representación de intereses sectorizados enfatizando en el pluralismo. Sindicatos y asociaciones libres, por lo tanto, deben ser vistos como dos lados de una misma moneda, que tiene en uno de sus lados el corporativismo y en el otro el pluralismo».

proceso decisorio y, por consiguiente, a oportunidades de intercambiar recursos e informaciones y de constituir acuerdos colectivos y coaliciones.

Es necesario aclarar que, además de la participación en esos eventos, hay otras formas para que los intereses organizados accedan a las comisiones. Algunos elementos refuerzan la justificación de estudiar las audiencias públicas: el hecho de que existe un registro de presencia de los participantes y de las organizaciones/instituciones por ellos representadas, y la alta frecuencia con la que se realiza esa actividad (Santos *et al.*, 2017).

Los resultados apuntaron a un elevado número de participaciones de órganos del sector público, especialmente del Ejecutivo, señalando que, en el espacio de las comisiones, hay representantes de múltiples estructuras de poder, que tienen informaciones privilegiadas relativas a las consecuencias de políticas públicas. De esa forma, si, por un lado, existe la indicación de que las audiencias públicas permiten a los parlamentarios mejorar el acceso al Ejecutivo (Vieira, 2009), debe quedar claro, por otro lado, que existe una invitación a representantes de órganos del sector público, no siendo obligatoria la participación en esos eventos. Así, los números de participaciones observados son también interpretados como un indicativo de la importancia del Poder Legislativo.

Además, el ambiente que surge a partir de los intereses organizados presentes en las audiencias públicas corrobora la existencia de un modelo híbrido de representación de intereses (Diniz y Boschi, 2004), con características tanto corporativistas como pluralistas. Por un lado, hay un gran número de centrales sindicales, confederaciones, federaciones y sindicatos presentes en la arena legislativa. Por otro, la representación de intereses por medio de asociaciones de libre constitución también se hace presente.

En lo que se refiere a un balance de poder entre Estado y sociedad en el espacio de las audiencias públicas, los resultados indican una asimetría de poder caracterizada por la actuación preponderante de agentes estatales. Así, a pesar de la existencia de un amplio conjunto de inputs generados por la participación social, es evidente la existencia de escrutinio de múltiples sectores del gobierno, los cuales son actores relevantes en la disputa por influencia en el proceso decisorio. Ese resultado se vuelve aún más significativo si consideramos que «a agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo, passou a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar»<sup>26</sup> (Almeida, 2015, p. 45).

Los resultados evidenciaron, también, que un pequeño número de actores concentró gran parte de las participaciones en las audiencias públicas del sistema de comisiones, indicando la existencia de tendencias en el acceso a esa arena. Se debe señalar que la perspectiva aquí asumida no considera el acceso como sinónimo de influencia. En realidad, se argumenta que organizaciones/instituciones con acceso privilegiado al proceso decisorio pueden ampliar sus oportunidades de influenciar las decisiones en la dirección de sus intereses. Esa discusión remite a Przeworski (2011), que indica que la igualdad de derechos no es suficiente para asegurar la igualdad de influencia política en sociedades marcadas por la desigualdad económica.

26. «La agenda legislativa, antes dominada por iniciativas del Ejecutivo, pasó a incluir una cantidad mucho más grande de proposiciones de origen parlamentario».

De la discusión aquí emprendida derivan algunos desdoblamientos, que apuntan hacia una futura agenda de investigación. En ese sentido, es necesario, por ejemplo, evaluar si existen características de los actores que estén relacionadas con el protagonismo ejercido en términos de participaciones en las audiencias públicas. Además, es necesario un análisis más detenido del contenido presentado por medio de esas participaciones, cuestionando en qué medida la realización de esos eventos está asociada a los resultados políticos que surgen del sistema de comisiones.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, A. y Coutinho, R. (2016). *Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões*. Edições Câmara.
- Aragão, M. (1994). *Grupos de pressão no Congresso Nacional: Como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo*. Maltese.
- Arantes, R. (2015). Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos*, 49, 28-47.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados*, 50(3), 443-464.
- Baird, M. (2016). O lobby na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), 67-91.
- Baumgartner, F. y Leech, B. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton University Press.
- Cesário, P. (2016). Redes de influência no Congresso Nacional: Como se articulam os principais grupos de interesse. *Revista de Sociologia e Política*, 24(59), 109-127.
- Diniz, E. y Boschi, R. (1999). O Legislativo como arena de interesses organizados: A atuação dos lobbies empresariais. *Locus: Revista de História*, 5(1), 7-32.
- Diniz, E. y Boschi, R. (2004). *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. UFMG.
- Epstein, D. y O'Halloran, S. (1997). *Delegating Powers: A Transaction-Cost Approach to Policymaking under Separate Powers*. Cambridge University Press.
- Groseclose, T. y King, D. (2001). Committee theories reconsidered. En L. C. Dodd y B. I. Oppenheimer (Eds.), *Congress reconsidered* (pp. 191-216). CQ Press.
- Inácio, M. y Rezende, D. (2015). Partidos legislativos e governo de coalizão: Controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, 21(2), 296-335.
- Ley n.º 13.467, de 13 de julio de 2017.
- Mancuso, W. (2007). *O Lobby da indústria no Congresso Nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo*. Humanitas.
- Mancuso, W. y Gozetto, A. (2012). Lobby e políticas públicas no Brasil. En *Coloquio Internacional Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes*. Paris.
- Moe, T. (2006). Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 22(1), 1-29.
- Przeworski, A. (2011). *Money, politics, and democracy*. New York University.
- Santos, F. y Almeida, A. (2005). Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48(4), 693-735.
- Santos, M. (2011). *O parlamento sob influência: O lobby da indústria na Câmara dos Deputados* [Tese em Ciência Política]. Universidade Federal de Pernambuco.

Santos, M. (2014). Representação de interesses na arena legislativa: Os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). *Texto para Discussão - Ipea*, 1975.

Santos, M., Mancuso, W., Baird, M. y Resende, C. (2017). Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência. *Texto para Discussão - Ipea*, 2334.

Schlozman, K. y Tierney, J. (1986). *Organized interests in American democracy*. Harper and Row.

Shepsle, K. y Weingast, B. (1987). The Institutional Foundations of Committee Power. *American Political Science Review*, 81, 85-194.

Silva, M. (2012). Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: O caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). *Revista de Administração Pública*, 46(4), 969-992.

Taglialegna, G. y Carvalho, P. (2006). Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, 43(169), 161-188.

Thomas, C. y Gozetto, A. (2014). Interest groups in Brazil: A new era and its challenges. *Journal of Public Affairs*, 14(3), 212-239.

Vieira, R. (2009). O estudo do lobby no Legislativo: O caso de sucesso da CDU-CD. *E-Legis*, 2, 39-46.

Weingast, B. y Marshall, W. (1988). The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, 96(1), 132-163.

8. ANEXO

TABLA A1. ORGANIZACIONES/INSTITUCIONES MÁS PRESENTES  
EN AUDIENCIAS PÚBLICAS

ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N
1	Ministerio de Salud	215	53	Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes	40
2	Ministerio de Justicia	209	54	Confederación Nacional de Municipios	39
3	Ministerio de Hacienda	182	55	Fundación Nacional del Indio	38
4	Ministerio de Medio Ambiente	179	56	Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre	38
5	Cámara de Diputados	178	57	Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial	37
6	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	175	58	Ministerio de Cultura	36
7	Ministerio Público Federal	174	59	Policía Vial Federal	36
8	Ministerio de Educación	162	60	Comando de Marina	35

ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N
9	Ministerio de Trabajo y Empleo	129	61	Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	35
10	Tribunal de Cuentas de la Unión	113	62	Comando del Ejército	34
11	Confederación Nacional de Agricultura	111	63	Organización de las Cooperativas Brasileñas	34
12	Ministerio de Relaciones Exteriores	109	64	Departamento Nacional de Tránsito	33
13	Ministerio de Minas y Energía	106	65	Agencia Nacional de Aguas	32
14	Orden de los Abogados de Brasil	104	66	Banco de Brasil	32
15	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	103	67	Comando de la Aeronáutica	32
16	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables	102	68	Senado Federal	32
17	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	88	69	Fuerza Sindical	31
18	Secretaría de Derechos Humanos	88	70	Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor	31
19	Policía Federal	86	71	Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación	31
20	Confederación Nacional de Industria	84	72	Asociación Médica Brasileña	30
21	Universidad de Brasilia	83	73	Instituto de Investigación Económica Aplicada	30
22	Agencia Nacional de Telecomunicaciones	82	74	Plataforma Dhesca Brasil	30
23	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	79	75	Ministerio de Deporte	29
24	Abogacía-General de la Unión	68	76	Unión General de los Trabajadores	29
25	Agencia Nacional de Energía Eléctrica	68	77	Secretaría de Políticas para Mujeres	27

ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N
26	Empresa Brasileira de Investigação Agropecuária	68	78	Asociación Brasileira de Defensa del Consumidor	26
27	Ministerio de Ciudades	67	79	Federación Brasileira de Bancos	26
28	Banco Central de Brasil	64	80	Nueva Central Sindical de Trabajadores	26
29	Universidad de São Paulo	64	81	Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil	25
30	Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	63	82	Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil	25
31	Ministerio de Defensa	61	83	Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios	25
32	Instituto Chico Mendes de Conservación de Biodiversidad	60	84	Agencia Nacional de Salud Suplementar	24
33	Central Única de los Trabajadores	59	85	Casa Civil de la Presidencia de la República	24
34	Ministerio de Desarrollo Agrario	58	86	Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial	24
35	Ministerio de Ciencia y Tecnología	55	87	Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social	23
36	Ministerio de Comunicaciones	55	88	Asociación Nacional de Magistrados de Justicia del Trabajo	23
37	Ministerio de Previsión Social	54	89	Secretaría General de la Presidencia de la República	23
38	Ministerio Público de Trabajo	54	90	Agencia Nacional de Transportes Acuáticos	22
39	Ministerio de Turismo	51	91	Consejo Federal de Psicología	22
40	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	49	92	Departamento Nacional de Producción Mineral	22



ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N	ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN		N
41	Ministerio de Integración Nacional	49	93	Sindicato Nacional de los Auditores Fiscales del Trabajo	22
42	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	48	94	Unión Nacional de los Estudiantes	22
43	Ministerio de Transportes	48	95	Universidad Federal de Río de Janeiro	22
44	Agencia Nacional de Aviación Civil	47	96	Asociación de Magistrados Brasileños	21
45	Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura	47	97	Colectivo Brasil de Comunicación Social	21
46	Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles	45	98	Compañía Nacional de Abastecimiento	21
47	Agencia Nacional de Transportes Terrestres	45	99	Confederación Nacional de Trabajadores en Educación	21
48	Consejo Federal de Medicina	45	100	Consejo Nacional de Salud	21
49	Caja Económica Federal	44	Total (más participativas)		5.862
50	Petróleo Brasileño	42	Otras organizaciones/instituciones		7.372
51	Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión	41	Sin registro		491
52	Contraloría General de la Unión	40	Total		13.725

Nota: Otras dos organizaciones también registraron 21 participaciones: Consejo Nacional de Secretarios de Educación y Fundación Oswaldo Cruz.

Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de los Diputados.

TABLA A2. ORGANIZACIONES/INSTITUCIONES MÁS ACTUANTES  
EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE CADA COMISIÓN PERMANENTE

CAPADR		CCJC	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	135	Orden de los Abogados de Brasil	17

Confederación Nacional de Agricultura	77	Confederación Nacional de Industria	8
Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria	46	Ministerio de Justicia	7
Ministerio de Desarrollo Agrario	40	Asociación de Magistrados Brasileños	6
Confederación Nacional de Trabajadores en Agricultura	29	Cámara de los Diputados	6
Organización de las Cooperativas Brasileñas	28	Ministerio de Hacienda	6
Ministerio del Medio Ambiente	21	Ministerio Público Federal	6
Compañía Nacional de Abastecimiento	19	Universidad de Brasilia	5
Ministerio de Hacienda	19	Universidad de São Paulo	5
Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	18	Abogacía-General de la Unión	4
Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	18	Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil	4
Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables	17	Cuerpo de Bomberos Militar del Distrito Federal	4
Banco de Brasil	15	Iglesia Asamblea De Dios	4
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	14	Pontificia Universidad Católica de São Paulo	4
Ministerio de Justicia	12	Asociación de Jueces Federales de Brasil	3
Ministerio de Minas y Energía	12	Central Única de los Trabajadores	3
Ministerio de Relaciones Exteriores	11	Ministerio de Salud	3
Asociación Brasileña de Entidades Estatales de Asistencia Técnica y Extensión Rural	10	Odebrecht	3
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	9	Policía Federal	3

Ministerio de Integración Nacional	9	Asociación Nacional de Representantes de la Policía Federal	2 <sup>27</sup>
Suma (más participativas)	559	Suma (más participativas)	103
Otras organizaciones/instituciones	812	Otras organizaciones/instituciones	171
Sin registro	34	Sin registro	19
Suma	1405	Suma	293
CCTCI		CDC	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Agencia Nacional de Telecomunicaciones	45	Ministerio de Justicia	48
Ministerio de Ciencia y Tecnología	33	Agencia Nacional de Telecomunicaciones	20
Ministerio de Comunicaciones	33	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	20
Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión	31	Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor	17
Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación	16	Asociación Brasileña de Defensa del Consumidor	15
Universidad de Brasilia	15	Agencia Nacional de Energía Eléctrica	13
Asociación Brasileña de Radiodifusores	13	Fundación de Protección y Defensa del Consumidor del Estado de São Paulo	13
Colectivo Brasil de Comunicación Social	13	Ministerio Público Federal	12
Sindicato Nacional de Empresas de Telefonía y de Servicio Móvil Celular y Personal	12	Banco Central de Brasil	11

27. También registraron 2 participaciones: Asociación Nacional de Miembros del Ministerio Público; Confederación Nacional de Municipios; Consejo Curador de Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio; Consejo Federal de Medicina; Consejo Federal de Odontología; Consejo Regional de Odontología del Distrito Federal; Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Ministerio Público del Estado de Minas Gerais; Ministerio Público de Trabajo; Movimiento Campesino de Corumbiara; Policía Militar del Distrito Federal; Secretaría de Derechos Humanos; Secretaría de Hacienda del Estado de São Paulo; Secretaría de Políticas para las Mujeres; Sindicato Nacional de los Trabajadores en Fundaciones Públicas Federales de Geografía y Estadística; Tribunal de Cuentas de la Unión; Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo; Tribunal Regional Federal de la Tercera Región; Tribunal Superior Electoral; Universidad Estadual de Campinas.

Ministerio de Justicia	11	Agencia Nacional de Aviación Civil	10
Cámara de los Diputados	10	Federación Brasileña de Bancos	9
Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor	10	Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial	9
Ministerio de Cultura	10	Ministerio de Comunicaciones	9
Tribunal de Cuentas de la Unión	10	Agencia Nacional de Salud Suplementar	8
Abogacía-General de la Unión	9	Ministerio de Hacienda	8
Asociación Brasileña de Internet	9	Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	7
Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria	9	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	6
Ministerio Público Federal	9	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	6
Comité Gestor de la Internet en Brasil	8	Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Crédito y Servicios	5
Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	8	Consejo Administrativo de Defensa Económica	528
Suma (más participativas)	314	Suma (más participativas)	251
Otras organizaciones/instituciones	508	Otras organizaciones/instituciones	418
Sin registro	12	Sin registro	4
Suma	834	Suma	673
CDEICS		CDHM	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	37	Secretaría de Derechos Humanos	50
Ministerio de Hacienda	32	Ministerio Público Federal	46
Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	26	Plataforma Dhesca Brasil	25

28. También registraron 5 participaciones: Departamento Nacional de Tránsito; Ministerio de Defensa; Ministerio de Salud; Sindicato Nacional de las Empresas de Telefonía y de Servicio Móvil Celular y Personal; Tribunal de Cuentas de la Unión.

Banco Central de Brasil	25	Ministerio de Justicia	24
Confederación Nacional de Industria	24	Ministerio de Salud	23
Central Única de los Trabajadores	11	Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial	19
Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	10	Ministerio de Relaciones Exteriores	18
Ministerio de Justicia	10	Orden de los Abogados de Brasil	18
Ministerio de Minas y Energía	9	Cámara de los Diputados	14
Ministerio de Trabajo y Empleo	9	Universidad de Brasilia	14
Petróleo Brasileño	9	Ministerio de Trabajo y Empleo	12
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	8	Ministerio Público de Trabajo	11
Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Crédito y Servicios	7	Abogacía-General de la Unión	9
Casa Civil de la Presidencia de la República	7	Consejo Indigenista Misionero?	9
Consejo Administrativo de Defensa Económica	7	Departamento Nacional de Producción Mineral	9
Fuerza Sindical	7	Ministerio de Minas y Energía	9
Instituto Nacional de Propiedad Industrial	7	Movimiento Orgullo Autista Brasil	9
Ministerio Público Federal	7	Secretaría General de la Presidencia de la República	9
Orden de los Abogados de Brasil	7	Comisión Pastoral de la Tierra	8
Asociación Brasileña de Industria Textil y de Confección	6 <sup>29</sup>	Defensoría Pública de la Unión	8 <sup>30</sup>
Suma (más participativas)	265	Suma (más participativas)	344
Otras organizaciones/instituciones	549	Otras organizaciones/instituciones	819

29. También registraron 6 participaciones: Asociación Brasileña de Supermercados; Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial; Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.

30. También registraron 8 participaciones: Fundación Nacional del Indio; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Policía Federal.

Sin registro	7	Sin registro	156
Suma	821	Suma	1.319
CDU		CE	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Ciudades	41	Ministerio de Educación	109
Ministerio de Medio Ambiente	13	Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación	31
Caja Económica Federal	10	Ministerio de Cultura	21
Cámara de los Diputados	8	Confederación Nacional de Trabajadores en Educación	20
Confederación Nacional de Municipios	7	Consejo Nacional de Secretarios de Educación	20
Compañía Brasileña de Trenes Urbanos	6	Universidad de Brasilia	17
Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	5	Cámara de los Diputados	16
Tribunal de Cuentas de la Unión	5	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación	15
Foro Nacional de Secretarios de Habitación y Desarrollo Urbano	4	Consejo Nacional de Educación	11
Frente Nacional de Alcaldes	4	Asociación Brasileña de Responsables de Enseñanza Superior	10
Fundación Nacional de Salud	4	Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	10
Sindicato de Empresas de Compra, Venta, Alquiler y Administración de Inmuebles Residenciales y Comerciales de São Paulo	4	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura	10
Universidad de São Paulo	4	Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior	9
Agencia Nacional de Energía Eléctrica	3	Confederación Nacional de Municipios	9
Asociación Nacional de Empresas de Transporte Urbano	3	Ministerio de Salud	9

Consejo Federal de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía	3	Orden de los Abogados de Brasil	9
Consejo Nacional de Ciudades	3	Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre	8
Movimiento Nacional de los Recolectores de Materiales Reciclables	3	Campaña Nacional por el Derecho a la Educación	7
Secretaría de Gestión de Territorio y Habitación del Distrito Federal	3	Hora de los Niños	7
Universidad de Brasilia	3	Ministerio de Hacienda	731
Suma (más participativas)	136	Suma (más participativas)	355
Otras organizaciones/instituciones	195	Otras organizaciones/instituciones	590
Sin registro	5	Sin registro	41
Suma	336	Suma	986
CFFC		CFT	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Tribunal de Cuentas de la Unión	38	Ministerio de Hacienda	57
Banco Central de Brasil	20	Banco Central de Brasil	25
Contraloría General de la Unión	19	Confederación Nacional de Industria	15
Ministerio de Hacienda	19	Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	10
Ministerio de Salud	12	Asociación Brasileña de Empresas de Tarjetas de Crédito y Servicios	9
Ministerio Público Federal	11	Ministerio de Justicia	9
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	10	Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	8
Agencia Nacional de Telecomunicaciones	9	Orden de los Abogados de Brasil	8
Ministerio de Minas y Energía	8	Tribunal de Cuentas de la Unión	8
Policía Federal	8	Cámara de los Diputados	7

31. También registraron 7 participaciones: Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial; Universidad de São Paulo.

Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles	7	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	7
Ministerio de Justicia	7	Ministerio de Previdencia Social	7
Agencia Nacional de Energía Eléctrica	6	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	7
Agencia Nacional de Transportes Terrestres	6	Abogacía-General de la Unión	6
Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes	6	Ministerio Público Federal	6
Ministerio de las Comunicaciones	6	Universidad de São Paulo	6
Ministerio de Transportes	6	Banco de Brasil	5
Agencia Nacional de Aviación Civil	5	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	5
Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	5	Confederación Nacional de Dirigentes Comerciantes	5
Ministerio de Educación	5 <sup>32</sup>	Confederación Nacional de Municipios	5 <sup>33</sup>
Suma (más participativas)	213	Suma (más participativas)	215
Otras organizaciones/instituciones	380	Otras organizaciones/instituciones	388
Sin registro	15	Sin registro	14
Suma	608	Suma	617
CINDRA		CLP	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio del Medio Ambiente	34	Cámara de los Diputados	38
Ministerio de Integración Nacional	24	Orden de los Abogados de Brasil	12
Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables	23	Conferencia Nacional de los Obispos do Brasil	9
Fundación Nacional del Indio	19	Instituto de Estudios Socioeconómicos	9

32. El Ministerio de Ciudades también registró 5 participaciones.

33. También registraron 5 participaciones: Federación Brasileña de Bancos; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Sindicato Nacional de los Auditores Fiscales de la Recaudación Federal de Brasil.



Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	17	Ministerio de Salud	8
Policía Federal	17	Ministerio Público Federal	8
Ministerio de Minas y Energía	16	Universidad de Brasilia	8
Ministerio de Defensa	14	Ministerio da Justicia	6
Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad	13	Ministerio de Trabajo y Empleo	6
Comando de la Marina	11	Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil	5
Ministerio de Hacienda	11	Asociación de Magistrados Brasileños	5
Tribunal de Cuentas de la Unión	11	Contraloría General de la Unión	5
Ministerio de Justicia	10	Federación de Sindicatos de Profesores de Instituciones Federales de Enseñanza Superior	5
Agencia Nacional de Telecomunicaciones	9	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria	5
Cámara de los Diputados	9	Ministerio de Educación	5
Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña	9	Secretaría de Derechos Humanos	5
Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	9	Asociación Brasileña de Gays, Lesbianas, Travestis y Transexuales	4
Ministerio Público Federal	9	Federación Nacional de Terapeutas	4
Agencia Nacional de Aguas	8	Fundación Nacional del Indio	4
Ministerio de Comunicaciones	8 <sup>34</sup>	Sindicato Nacional de Analistas y Técnicos de Finanzas y Control	4 <sup>35</sup>
Suma (más participativas)	281	Suma (más participativas)	155
Otras organizaciones/instituciones	670	Otras organizaciones/instituciones	414
Sin registro	9	Sin registro	37
Suma	960	Suma	606

34. También registraron 8 participaciones: Ministerio de Desarrollo Agrario; Ministerio de Transportes.  
35. El Tribunal de Cuentas de la Unión también registró 4 participaciones.

CMADS		CME	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio del Medio Ambiente	102	Ministerio de Minas y Energía	43
Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables	49	Agencia Nacional de Energía Eléctrica	29
Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad	37	Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles	24
Cámara de los Diputados	35	Petróleo Brasileño	24
Ministerio Público Federal	21	Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables	10
Agencia Nacional de Aguas	16	Centrales Eléctricas Brasileñas	8
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento	15	Tribunal de Cuentas de la Unión	8
SOS Mata Atlántica	15	Operador Nacional de Sistema Eléctrico	7
Greenpeace	14	Asociación Brasileña de Distribuidoras de Energía Eléctrica	6
Confederación Nacional de Agricultura	13	Asociación Brasileña de Grandes Consumidores Industriales de Energía y de Consumidores Libres	6
Ministerio de Ciencia y Tecnología	13	Cámara de los Diputados	6
Frente Parlamentario Ambientalista	12	Ministerio del Medio Ambiente	6
Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria	11	Ministerio Público Federal	6
Ministerio de Minas y Energía	11	Departamento Nacional de Producción Mineral	5
Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles	8	Asociación Brasileña de Agentes Comercializadores de Energía Eléctrica	4
Ministerio de Integración Nacional	8	Asociación Brasileña de Defensa del Consumidor	4
Ministerio de Salud	8	Asociación Brasileña de Empresas Generadoras de Energía Eléctrica	4
Petróleo Brasileño	8	Asociación Brasileña de Productores Independientes de Energía Eléctrica	4

Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	7	Empresa de Investigación Energética	4
Confederación Nacional de Industria	7 <sup>36</sup>	Federación Nacional de Comercio de Combustibles y Lubricantes	4 <sup>37</sup>
Suma (más participativas)	410	Suma (más participativas)	212
Otras organizaciones/instituciones	613	Otras organizaciones/instituciones	202
Sin registro	25	Sin registro	4
Suma	1.048	Suma	418
CREDN		CSPCCO	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Relaciones Exteriores	62	Ministerio de Justicia	51
Ministerio de Defensa	28	Policía Federal	34
Ministerio de Justicia	15	Policía Rodoviaria Federal	20
Comando de Aeronáutica	13	Orden de los Abogados de Brasil	15
Policía Federal	12	Ministerio Público Federal	14
Comando de la Marina	11	Asociación Nacional de Representantes de la Policía Federal	8
Cámara de los Diputados	10	Comando del Ejército	8
Ministerio de Hacienda	10	Policía Militar del Distrito Federal	8
Comando del Ejército	9	Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro	8
Ministerio de Trabajo y Empleo	8	Cámara de los Diputados	7
Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República	7	Departamento Penitenciario Nacional	7
Ministerio de Ciencia y Tecnología	6	Federación Nacional de los Policías Federales	7

36. También registraron 7 participaciones: Instituto Socioambiental; Ministerio de las Ciudades; Universidad de São Paulo; World Wide Fund for Nature.

37. También registraron 4 participaciones: Federación Nacional de Urbanitarios; Itaipu Binacional; Secretaría de Desarrollo Económico, Energía, Industria y Servicio del Estado de Río de Janeiro; Sindicato Nacional de Empresas Distribuidoras de Combustibles y Lubricantes; Universidad de São Paulo.

Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	6	Ministerio de Hacienda	7
Agencia Brasileña de Inteligencia	5	Asociación de Delegados de Policía de Brasil	6
Agencia Nacional de Aviación Civil	5	Asociación Nacional de Miembros del Ministerio Público	6
Cámara de los Representantes de Estados Unidos	5	Federación Nacional de Entidades de Oficiales Militares Estatales	6
Ministerio de Salud	5	Federación Nacional de Policías Rodoviaros Federales	6
Senado Federal	5	Agencia Brasileña de Inteligencia	5
Universidad de São Paulo	5	Asociación Nacional de Industria de Armas y Municiones	5
Confederación Nacional de Industria	4 <sup>38</sup>	Consejo Nacional de los Comandantes-Generales de las Policías Militares y Cuerpos de Bomberos Militares	5 <sup>39</sup>
Suma (más participativas)	231	Suma (más participativas)	233
Otras organizaciones/instituciones	261	Otras organizaciones/instituciones	370
Sin registro	24	Sin registro	44
Suma	516	Suma	647
CSSF		CTASP	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Salud	136	Ministerio de Trabajo y Empleo	81
Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	48	Central Única de los Trabajadores	35
Consejo Federal de Medicina	26	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	34
Ministerio de Previsión Social	26	Confederación Nacional de Industria	27
Asociación Médica Brasileña	19	Ministerio Público del Trabajo	27

38. También registraron 4 participaciones: Ministerio Público Federal; Presidencia de la República.

39. También registraron 5 participaciones: Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República; Movimiento Viva Brasil; Policía Militar del Estado de Río de Janeiro; Secretaría de Seguridad Pública del Estado de São Paulo.

Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud	18	Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo	24
Fundación Oswaldo Cruz	17	Fuerza Sindical	22
Ministerio de Educación	17	Unión General de los Trabajadores	19
Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	16	Ministerio de Educación	18
Consejo Nacional de Salud	15	Nueva Central Sindical de Trabajadores	18
Consejo Nacional de Secretarios de Salud	15	Asociación Nacional de Magistrados de Justicia del Trabajo	17
Secretaría de Derechos Humanos	15	Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil	17
Ministerio Público Federal	14	Sindicato Nacional de Auditores Fiscales de Trabajo	17
Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social	11	Ministerio de Salud	13
Universidad de Brasilia	11	Abogacía-General de la Unión	12
Cámara de los Diputados	10	Ministerio de Hacienda	12
Agencia Nacional de Salud Suplementar	9	Sindicato Nacional de Auditores Fiscales de la Recaudación Federal de Brasil	12
Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios	9	Confederación Nacional de Trabajadores en el Servicio Público Federal	11
Ministerio de Hacienda	8	Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Previsión Social	10
Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	8	Ministerio de Justicia	1040
Suma (más participativas)	448	Suma (más participativas)	436
Otras organizaciones/instituciones	658	Otras organizaciones/instituciones	887
Sin registro	39	Sin registro	18
Suma	1.145	Suma	1.341

40. El Ministerio de Previsión Social también registró 10 participaciones.

CTUR		CVT	
ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N	ORGANIZACIÓN/INSTITUCIÓN	N
Ministerio de Turismo	46	Agencia Nacional de Transportes Terrestres	27
Ministerio de Deportes	22	Ministerio de Transportes	26
Comité Olímpico Brasileño	17	Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes	19
Caja Económica Federal	13	Departamento Nacional de Tránsito	18
Agencia Nacional de Aviación Civil	12	Agencia Nacional de Aviación Civil	13
Asociación Brasileña de Agencias de Viaje	9	Tribunal de Cuentas de la Unión	13
Asociación Brasileña de Industria de Hoteles	9	Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	12
Confederación Brasileña de Fútbol	9	Secretaría de Puertos	9
Consejo Federal de Educación Física	9	Policía Rodoviaria Federal	8
Instituto Brasileño de Turismo	9	Ministerio de Justicia	7
Empresa Brasileña de Infraestructura Aeroportuaria	8	Agencia Nacional de Transportes Acuáticos	6
Sindicato Nacional de Empresas de Arquitectura e Ingeniería Consultiva	6	Cámara de los Diputados	6
Comando de la Aeronáutica	5	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	6
Comité Brasileño de Clubes	5	GOL Líneas Aéreas	5
Comité Paraolímpico Brasileño	5	Ministerio de Salud	5
Confederación Nacional de Trabajadores en Turismo y Hospitalidad	5	Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios	5
Federación Brasileña de Hospedaje y Alimentación	5	Observatorio Nacional de Seguridad Vial	5
Sport Club Corinthians Paulista	5	Valec Ingeniería, Construcciones y Ferrovías	5
Asociación Brasileña de Gimnasia Laboral	4	Abogacía-General de la Unión	4

Cámara de los Diputados	441	Asociación Nacional de Departamentos de Tránsito	442
Suma (más participativas)	207	Suma (más participativas)	203
Otras organizaciones/instituciones	302	Otras organizaciones/instituciones	347
Sin registro	12	Sin registro	10
Suma	521	Suma	560

Fuente: Cámara de los Diputados. Elaboración propia.

41. También registraron 4 participaciones: Confederación Nacional de Turismo; GOL Líneas Aéreas; Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad; Ministerio de Justicia; Ministerio de Ciudades; Ministerio de Relaciones Exteriores; Secretaría de Aviación Civil; Sindicato Nacional de los Aeronautas; TAM Líneas Aéreas; Universidad de São Paulo.

42. También registraron 4 participaciones: Asociación Nacional de Transporte de Cargas y Logística; Asociación Nacional de Usuarios de Transporte de Cargas; Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social; Casa Civil de la Presidencia de la República; Comando de la Aeronáutica; Confederación Nacional del Transporte; Ministerio de Defensa; Secretaría de Aviación Civil; Sindicato Nacional de Empresas Aeroviarias; TAM Líneas Aéreas.

